



CTE - 012 M
C.P. - P.L. 92
RESSOURCES EN EAU

***L'Union des
producteurs
agricoles***

E
R
I
O
M
E

**PROJET DE LOI AFFIRMANT
LE CARACTÈRE COLLECTIF
DES RESSOURCES EN EAU
ET VISANT À RENFORCER
LEUR PROTECTION**

**MÉMOIRE DE L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES
PRÉSENTÉ À LA
COMMISSION PARLEMENTAIRE SUR LE STATUT
DE L'EAU AU QUÉBEC**

**PROJET DE LOI AFFIRMANT
LE CARACTÈRE COLLECTIF
DES RESSOURCES EN EAU
ET VISANT À RENFORCER
LEUR PROTECTION**

SEPTEMBRE 2008

ISBN 978-2-89556-091-3
DÉPÔT LÉGAL, 3^E TRIMESTRE 2008
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES QUÉBEC
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	5
1. LA CONFIRMATION DU PATRIMOINE COLLECTIF DE L'EAU	6
2. LE PRINCIPE UTILISATEUR-PAYEUR	6
3. LE PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR (OU PRINCIPE DE RÉPARATION)	7
4. LE NOUVEAU RÉGIME D'AUTORISATION DES PRÉLÈVEMENTS D'EAU SOUTERRAINE	8
5. LA GESTION DE L'EAU PAR BASSIN VERSANT	10
CONCLUSION	12

L'Union des producteurs agricoles

En créant l'Union catholique des cultivateurs en 1924, devenue en 1972 l'Union des producteurs agricoles (UPA), les agriculteurs et les agricultrices du Québec ont résolument opté pour l'action collective, et cet engagement ne s'est jamais démenti. Ils se sont donné ainsi un syndicalisme vigoureux, c'est-à-dire un mouvement autonome voué à la défense de leurs intérêts et à la promotion de l'agriculture et de la forêt privée.

Au fil de son histoire, l'UPA a travaillé avec acharnement à de nombreuses réalisations : le crédit agricole, le coopératisme agricole et forestier, l'électrification rurale, le développement éducatif des campagnes, la mise en marché collective, la reconnaissance de la profession agricole, l'implantation de l'agriculture durable et même le développement de la presse québécoise avec son journal *La Terre de chez nous*, etc.

L'action de l'UPA s'inscrit au coeur du tissu rural québécois et façonne le visage des régions à la fois sur les plans géographique, communautaire et économique. Maximisant toutes les forces vives du terroir québécois, l'action collective du syndicalisme agricole et forestier a mis l'agriculture et la forêt privée du Québec sur la carte du Canada et sur celle du monde entier.

Aujourd'hui, l'UPA regroupe 16 fédérations régionales et 25 groupes spécialisés. Elle compte sur l'engagement direct de plus de 3 000 producteurs et productrices à titre d'administrateurs. Son action trouve des prolongements aussi loin qu'en Europe, dans ses interventions auprès de l'OMC, ou en Afrique pour le développement de la mise en marché collective par le biais de sa corporation *UPA Développement international*.

Réunis au sein de leur Union, les 49 929 agriculteurs et agricultrices québécois investissent, bon an mal an, plus de 600 millions de dollars dans l'économie du Québec. Les 35 000 producteurs de bois, quant à eux, récoltent annuellement environ 8 millions de m³ de matière ligneuse pour une valeur de quelque 450 millions, contribuant ainsi aux 16 000 emplois que génère l'industrie forestière en région.

Dans la même veine, plus de 30 000 exploitations agricoles, majoritairement familiales, procurent de l'emploi à quelque 59 000 personnes. Chaque année, le secteur agricole québécois dépense près de six milliards de dollars pour assurer le fonctionnement de ces entreprises. Autant d'argent qui fait tourner la roue de l'économie et qui assure la prospérité du Québec rural.

Avec l'UPA, les agriculteurs et agricultrices du Québec de même que les producteurs forestiers se sont donné un outil qui leur permet de maîtriser leur destin. Ils sont fiers de travailler collectivement à la noble tâche de cultiver et de nourrir le Québec, tout en contribuant significativement à son développement durable.

INTRODUCTION

L'Union est heureuse de donner suite à l'invitation de la Commission de lui faire part de ses commentaires et de ses observations à propos de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection. L'UPA a pris connaissance avec intérêt de ce projet de loi et, d'entrée de jeu, appuie la démarche générale du gouvernement pour mieux protéger les ressources en eau du Québec.

Nul besoin de discourir longuement sur le caractère vital de cette ressource et sur la nécessité de la préserver. L'eau est essentielle à la vie. L'eau est essentielle à l'agriculture. Malgré sa relative abondance au Québec, nous savons désormais qu'elle est néanmoins fragile et qu'il faut faire davantage pour la sauvegarder. L'adoption d'un cadre législatif et la mise en œuvre d'une gouvernance destinées à en assurer la saine gestion s'avèrent donc des plus pertinents.

Nos commentaires et nos observations concernant le projet de loi 92 s'intéressent plus spécifiquement aux aspects suivants du projet :

1. La confirmation du patrimoine collectif;
2. Le principe utilisateur-payeur;
3. Le principe pollueur-payeur (ou principe de réparation);
4. Le nouveau régime d'autorisation des prélèvements d'eau souterraine;
5. La gestion de l'eau par bassin versant.

Nous souhaitons par ailleurs saluer la création du Bureau des connaissances sur l'eau ainsi que l'adoption de dispositions interdisant le transfert d'eau hors du bassin du Saint-Laurent.

1. LA CONFIRMATION DU PATRIMOINE COLLECTIF DE L'EAU

Une ressource aussi fondamentale doit assurément être gérée dans l'intérêt collectif. Lors de la consultation sur le projet de politique de protection et de conservation des eaux souterraines à l'automne 1996, la modification de son statut légal était déjà à l'ordre du jour des intentions gouvernementales. L'UPA avait alors donné son appui de principe à une modification du statut juridique de l'eau souterraine, conditionnellement à ce que les usagers actuels conservent entièrement leurs droits d'accès et d'usage. Cette position avait été réitérée en novembre 1999 dans le mémoire de l'Union à l'occasion des audiences du BAPE sur la gestion de l'eau au Québec. L'Union y affirmait alors que « *le caractère fondamental de cette ressource nous amène en effet à conclure qu'elle doit être gérée au bénéfice de la collectivité. De plus, avec la concurrence grandissante pour la ressource, des fermes pourraient se retrouver dans une situation précaire si la disponibilité en eau venait qu'à faire défaut (sic) suite à sa surexploitation. Les producteurs veulent ainsi s'assurer que le statut juridique de l'eau ne mettra pas en péril la pratique et le développement de l'agriculture* ».

Compte tenu de ce qui précède, l'Union est favorable aux dispositions de la loi confirmant que les ressources en eau constituent un patrimoine commun pourvu que les usagers actuels conservent entièrement leur droit d'usage.

2. LE PRINCIPE UTILISATEUR-PAYEUR

Le projet de loi propose de faire payer les usagers de l'eau. Deux objectifs sont par cela recherchés, soit inciter les utilisateurs à faire un emploi responsable de la ressource et recueillir les fonds nécessaires à la gouvernance de l'eau. Or, si ce principe peut effectivement s'avérer pertinent pour certains usages, une tarification de l'eau en agriculture serait inacceptable.

Nous croyons en effet, dans l'éventualité d'une tarification de l'eau, que celle utilisée en agriculture devrait en être exemptée. Plusieurs arguments le justifient. Premièrement, son recours en agriculture n'est pas futile. Elle sert à produire la nourriture qui est tout aussi essentielle à la vie que l'eau elle-même. Imposer une redevance dans ce secteur d'activité reviendrait à taxer la nourriture, ce qui est inadmissible.

Deuxièmement, il y a l'aspect de la compétitivité des fermes québécoises. Nos concurrents ne sont pas assujettis à ce type de redevance. À titre d'exemple, le gouvernement ontarien s'est doté, en août 2007, d'une politique pour l'implantation d'un système de redevances sur les prélèvements en eau d'ici le 1^{er} janvier. Celle-ci sera imposée aux entreprises des secteurs commercial et industriel qui prélèvent plus de 50 000 litres d'eau par jour. Les exploitations agricoles en seront pour leur part exemptées. Autre exemple, cette fois en Californie, dont les fruits et les légumes sont offerts abondamment dans nos épiceries. L'approvisionnement en eau des fermes y est subventionné. Or, au Québec, malgré l'abondance de la ressource, les agriculteurs devant se doter d'un puits pour l'irrigation des cultures sont déjà contraints au processus d'autorisation du

ministère de l'Environnement. Aux frais de 4000 \$ réclamés pour la délivrance de l'autorisation¹, s'ajoutent les coûts associés à la réalisation de l'étude hydrogéologique exigée par le Ministère. Celle-ci peut représenter quelques dizaines de milliers de dollars. L'eau de certains agriculteurs n'est donc déjà plus gratuite.

Si en théorie la mise en œuvre du principe pollueur-payeur peut contribuer à une plus grande responsabilisation des usagers en plus de favoriser des comportements et des pratiques plus économes en eau, il demeure le facteur de la compétitivité des entreprises d'ici compte tenu de la hausse des coûts de production qu'entraînerait une éventuelle redevance sur l'eau. Même si elle s'avérait marginale, cela viendrait s'ajouter aux dépenses inhérentes au respect d'une réglementation environnementale généralement plus contraignante ici qu'ailleurs dans le monde. Il faut se soucier de ne pas faire déborder le vase.

Ainsi, compte tenu de la relative abondance de la ressource au Québec et de la réglementation en vigueur qui prévoit déjà des mécanismes prévenant les possibles conflits d'usage, nous estimons déraisonnable l'imposition d'une redevance aux activités agricoles dans un contexte où nos concurrents n'y sont pas soumis. Par ailleurs, si l'État souhaite encourager l'adoption de pratiques pour économiser l'eau en agriculture, il sera possible de le faire sans compromettre la compétitivité des entreprises d'ici. Des programmes d'aide comme on en trouve ailleurs dans le monde, par exemple l'installation de systèmes d'irrigation plus efficaces, peuvent pour cela être envisagés.

3. LE PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR (OU PRINCIPE DE RÉPARATION)

Bien que nous souhaitions tous une meilleure qualité de l'eau pour l'avenir et conséquemment, éliminer autant que possible les événements de pollution, l'éventualité d'une application déraisonnable de ce principe peut inquiéter. Pourrait-on par exemple l'invoquer pour tenter une poursuite à l'encontre d'un agriculteur en raison de la présence de phosphore dans les eaux résultant d'une pratique culturale pourtant normale? Ce n'est sans doute pas ce qui est visé par le projet de loi, mais cet aspect mériterait d'être clarifié. Il est également important de réserver au Procureur général le recours à ce principe, sans quoi certains citoyens pourraient s'en servir à mauvais escient.

Ainsi, dans la mesure où les dispositions de la loi relatives au principe pollueur-payeur sont utilisées pour contrer les comportements délinquants, l'UPA y est favorable. Pour le reste, en agriculture, il y a suffisamment de règlements² qui encadrent ses activités, lesquels sont assortis de sévères sanctions en cas d'infraction. De plus, l'écoconditionnalité s'applique à tous les programmes gouvernementaux de financement et de sécurité du revenu. Des coupures sont prévues

¹ En vertu du Règlement sur le captage des eaux souterraines (RCES), des droits de 4 000 \$ sont exigés pour la délivrance d'une autorisation pour l'exploitation d'un puits prélevant plus de 300 m³/jour.

² Mentionnons notamment le Règlement sur les exploitations agricoles, le Règlement sur le captage des eaux souterraines ainsi que le Code de gestion des pesticides.

advenant le non-respect de certaines dispositions, notamment la norme sur le phosphore et le respect des bandes riveraines. Bref, les possibilités d'intervention pour faire cesser une pratique inadéquate sont déjà nombreuses.

4. LE NOUVEAU RÉGIME D'AUTORISATION DES PRÉLÈVEMENTS D'EAU SOUTERRAINE

Clientèle visée par le processus d'autorisation et période de validité des prélèvements

En vertu du Règlement sur le captage des eaux souterraines (RCES) adopté en 2002, les ouvrages de captage prélevant plus de 75 m³ d'eau par jour sont assujettis au processus d'autorisation du Ministère. Il y est également stipulé que cette autorisation est désormais renouvelable tous les dix ans. Le projet de loi réitère ces conditions. On peut aussi anticiper que des redevances pour l'utilisation de l'eau pourront être éventuellement exigé de la part des détenteurs de ces autorisations.

Or, dans le but de se faire rassurant avec le monde agricole, on affirme régulièrement que ces dispositions ne touchent que de façon marginale l'agriculture. Toutefois, s'il est vrai que la vaste majorité des agriculteurs utilisent moins de 75 m³ d'eau par jour, il demeure que pour certains types d'activité, c'est la quasi-totalité des producteurs qui sont visés.

En production maraîchère, l'irrigation est devenue incontournable pour répondre adéquatement aux exigences du marché. Puisqu'il faut compter environ 2,5 cm d'eau par semaine pour irriguer les cultures, la capacité de 75 m³ d'eau par jour est dépassée dès le moment où la superficie cultivée est supérieure à 2,1 hectares.

Or, la culture maraîchère s'étend sur plus de 25 000 ha de terres réparties dans toutes les régions du Québec et compte environ 2000 producteurs. La taille des entreprises varie énormément, mais sur la base d'une simple moyenne, nous pouvons affirmer que la majorité de ces producteurs sont concernés. De fait, nous estimons qu'au moins 1000 producteurs maraîchers procèdent à l'irrigation sur une superficie supérieure à 2,1 hectares et sont conséquemment assujettis au processus d'autorisation. C'est d'ailleurs maintenant un obstacle majeur à l'implantation de nouveau puits puisque les coûts associés à l'obtention d'une autorisation sont prohibitifs pour la plupart des fermes. Seules quelques grandes entreprises peuvent envisager et justifier un pareil investissement. Fait à souligner dans le cas de l'irrigation, l'eau n'est utilisée que quelques dizaines de jours par année.

Dans le cas de l'aquaculture, on dénombrait 126 exploitations selon les données 2006 du MAPAQ. On peut dans ce cas affirmer qu'elles sont toutes assujetties à une autorisation.

Parmi les autres inconvénients de ce nouveau régime d'autorisation, il y a la relative précarité de l'autorisation émise. Comment les institutions financières réagiront-elles devant le caractère temporaire de cette autorisation? Le financement d'une entreprise pourrait être compromis s'il y a des doutes quant à la pérennité de son approvisionnement en eau et, conséquemment, de ses activités. Mentionnons également les complications administratives que cela introduit ainsi que les coûts supplémentaires pour les exploitations agricoles

Révocation et non-renouvellement d'une autorisation

Il est stipulé dans le projet de loi que « le ministre peut également refuser la délivrance ou le renouvellement d'une autorisation de prélèvement, ou en modifier les conditions de sa propre initiative, s'il est d'avis que ce refus ou cette modification sert l'intérêt public. » Or, la possibilité de révoquer et de refuser le renouvellement d'une autorisation sans aucune compensation nous apparaît totalement abusive. Bien qu'il puisse être légitime de faire cesser une activité si cela sert l'intérêt public, l'État commettrait une grave injustice en le faisant sans verser d'indemnités. Prenons l'exemple d'une municipalité à la recherche d'une nouvelle source d'approvisionnement en eau pour satisfaire des besoins en croissance. Une solution simple et économique pourrait consister à s'appropriier en tout ou en partie la ressource d'une pisciculture présente dans la région.

Si cela peut en effet servir l'intérêt de la municipalité, il en est tout autrement pour son propriétaire qui pourrait voir anéanti le fruit du travail d'une vie. Ça n'aurait aucun sens. Dans un pays civilisé, il doit y avoir des compensations en pareille situation. Qui prendrait le risque d'investir dans une entreprise dans le cas contraire?

Hierarchisation des usages

Le projet de loi soulève également la question de la hiérarchisation des usages puisque l'émission ou le renouvellement d'une autorisation de prélèvement sera examiné en fonction des possibles conflits. S'il va de soi que les besoins de la population en eau potable doivent avoir prépondérance, nous croyons que l'eau destinée à l'agriculture doit figurer en tête de liste des priorités pour ce qui est des autres usages. Il faut évidemment alimenter aussi les écosystèmes aquatiques, mais sur ce point il est nécessaire de faire preuve de discernement. Toutes les activités humaines modifient l'environnement de façon plus ou moins importante. Comme mentionné dans le projet de loi, l'objectif consiste à concilier les différents usages. C'est toutefois plus facile à énoncer qu'à mettre en œuvre puisque divers points de vue sont possibles à propos de ce qui est nécessaire à la protection des écosystèmes. Considérera-t-on qu'une activité modifiant le débit d'un ruisseau ou les propriétés d'un milieu humide porte atteinte à l'écosystème? Il faut des balises pour permettre à ceux qui interpréteront la loi de le faire adéquatement. La même réflexion s'applique également à la notion de principe de précaution ainsi qu'à l'égard des changements climatiques, lesquels devront, en vertu de la loi, être pris en considération avant l'émission d'une autorisation

de prélèvement d'eau. Là aussi il faut des balises, sans quoi des projets pourraient être refusés de façon arbitraire. Qui peut véritablement prédire les effets des changements climatiques?

Types de prélèvements visés

En fonction du projet de loi, tout prélèvement d'eau d'un débit supérieur à 75 m³ par jour est subordonné à l'autorisation du ministre, et ce, qu'il s'agisse d'eau de surface ou souterraine. Est-ce à dire que les étangs de rétention aménagés sur les fermes pour y recueillir les eaux de la fonte des neiges, de la pluie et des fossés pourraient être visés par cette obligation?

Par l'adoption du Règlement précité, le Ministère justifiait cet assujettissement par la nécessité d'évaluer préalablement l'impact du prélèvement sur le voisinage. Par conséquent, nous ne voyons pas la pertinence de soumettre les étangs au processus d'autorisation puisque ce type d'ouvrages n'est pas susceptible de compromettre la disponibilité en eau des environs.

5. LA GESTION DE L'EAU PAR BASSIN VERSANT

La pertinence de l'approche de gestion de l'eau par bassin versant n'est plus à démontrer. Il s'agit de plus d'une des recommandations du rapport Beauchamp sur la gestion de l'eau, déposé en mai 2000. Pour sa part, l'UPA s'est toujours montrée favorable à cette approche pour autant que les producteurs soient adéquatement représentés au sein des comités de gestion. Pour cela, il est nécessaire de solliciter des agriculteurs significativement engagés dans leur milieu. Les fédérations régionales de l'UPA devraient donc toujours être consultées à cet effet.

Intervention par bassin versant en milieu agricole

En décembre 2006, l'UPA, le MAPAQ et le MDDEP lançaient le *Plan d'action concerté sur l'agroenvironnement et la cohabitation harmonieuse 2007-2010* (PAC). À ce moment, nous marquions le pas d'une nouvelle approche basée sur un climat de collaboration, un engagement financier du gouvernement et un cadre réglementaire stable.

Cette stratégie novatrice, où les agriculteurs, avec les acteurs du milieu, sont au cœur de l'action, vise l'obtention de gains mesurables sur le terrain à l'échelle des petits bassins versants. Le Plan de trois ans, qui constitue une démarche pilote, s'articule autour de cinq enjeux, soit :

- l'amélioration de la qualité de l'eau
- la cohabitation harmonieuse
- la biodiversité
- les changements climatiques
- la réduction et la rationalisation de l'usage des pesticides
- l'amélioration de la qualité de l'eau.

C'est dans cette perspective que vingt projets³ de gestion intégrée de l'eau en milieu agricole sont en cours de réalisation. Ils s'insèrent notamment dans la mise en application du *Plan d'action concerté 2007-2010 sur l'agroenvironnement et la cohabitation harmonieuse*, une initiative du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) et de l'Union des producteurs agricoles, tandis que Agriculture et Agroalimentaire Canada, La Financière agricole du Québec et le Conseil pour le développement de l'agriculture du Québec y collaborent. La coordination de leur mise en œuvre est assumée par la Fondation de la faune du Québec.

Ces projets de gestion intégrée de l'eau misent sur une approche de concertation où 1 135 producteurs agricoles sont au cœur de l'action, de pair avec les personnes ressources du milieu. Chacun d'eux est dirigé par une fédération régionale, un syndicat de base de l'UPA, un organisme de bassin versant ou encore un club-conseil en agroenvironnement. Tous travaillent à mettre de l'avant des solutions concrètes, adaptées au secteur agricole pouvant être appliquées à court terme. Les actions sur le terrain visent autant les pratiques agricoles et de conservation des sols que les mesures de protection des berges. Voilà un bel exemple de réussite en matière de gestion par bassin versant.

3 Plus précisément, il s'agit de dix projets ayant débuté en 2007 dans le cadre du *Plan d'action concerté 2007-2010* qui se sont ajoutés à dix autres projets amorcés en 2005 dans le cadre du *Programme de mise en valeur de la biodiversité des cours d'eau en milieu agricole*, résultat d'un partenariat entre l'UPA et la Fondation de la faune du Québec..

CONCLUSION

L'eau est une ressource vitale qui doit être gérée comme telle. L'UPA salue donc l'initiative du gouvernement qui devrait contribuer à mieux la protéger. L'instauration d'un Bureau des connaissances sur l'eau devrait pour sa part s'avérer fort utile en nous permettant de prendre des décisions plus éclairées quant à sa gestion et son exploitation.

Toutefois, certaines des dispositions soulèvent à la fois des interrogations et des inquiétudes. Nous sommes notamment préoccupés par la perspective de l'imposition d'une redevance sur l'eau utilisée en agriculture. Nous croyons que cela serait inopportun puisque celle-ci est utilisée pour produire des aliments. Il faut également prendre en considération que nos principaux compétiteurs ne sont pas assujettis à ce type de redevance.

Nous sommes par ailleurs également très inquiets par l'éventualité que l'on puisse retirer une autorisation de prélèvement sans aucune compensation. À partir du moment où une exploitation exerce ces activités conformément à son autorisation, il serait totalement déraisonnable de la lui retirer sans indemnité. Le non-renouvellement d'une autorisation ne devrait par ailleurs être envisagé qu'en cas de motifs très sérieux et après qu'il ait été démontré que l'activité à laquelle on veut mettre un terme représente véritablement un risque.

Nous souhaitons finalement profiter de l'occasion offerte par ce forum s'intéressant à la protection de l'eau pour réaffirmer la volonté des productrices et producteurs agricoles à poursuivre leur effort en matière d'amélioration de la qualité de l'eau. Pour ce faire, nous croyons que l'approche mise de l'avant dans le cadre du plan d'action concerté devrait pouvoir profiter à un plus grand nombre.

Ces projets ont un effet mobilisateur chez l'ensemble des agriculteurs d'un petit bassin versant, chacun d'eux participe à l'effort d'assainissement en vue de contribuer à l'atteinte d'objectifs concrets et mesurables. C'est la somme de nombreux petits gestes qui concourt à faire une différence en matière de réduction de la pollution diffuse.

Enfin, nous réitérons notre souhait de voir l'État se doter d'une vision à long terme du développement durable de l'agriculture. Les progrès en matière de protection de l'environnement en général et de l'eau en particulier ne seront possibles que dans la perspective d'une viabilité économique des entreprises d'ici. Or, les exigences sont élevées à l'égard de l'agriculture québécoise. On lui impose une réglementation très restrictive. On la veut inodore, sans impact sur l'eau, à dimension humaine, produisant des aliments de grande qualité, le tout à prix compétitifs. On la soumet par ailleurs à la forte concurrence des denrées très bon marché venant d'ailleurs, produites dans on ne sait trop quelles conditions. C'est l'ensemble de ces considérations qui doivent être prises en compte pour favoriser le succès de nos actions.